

А.С. Рубис

*профессор кафедры прокурорской деятельности ИППК судей, работников  
прокуратуры, судов и учреждений юстиции БГУ, доктор юридических наук, доцент*

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОЗНАНИЙ В ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ - ПУТЬ К ПОВЫШЕНИЮ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ (ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ)

Реализация управляющего воздействия прокурорского надзора на процессы выявления и расследования преступлений, выявление правонарушений в виде административных проступков или гражданско-правовых деликтов обусловлена рядом субъективных и, что очень важно, - объективных факторов, ибо правопорядок возникает, существует и развивается в конкретное время, в конкретном месте и вплетен в повседневную жизнь общества. Именно поэтому в теории прокурорского надзора пытаются установить эти факторы, влияющие на эффективность надзорной деятельности.

Однако закон ничего не говорит об эффективности, т.е. о содержании деятельности прокурора. Соотношение формы и содержания деятельности по надзору за выявлением и процедурной реализацией правонарушений и преступлений - это соотношение требований закона, с одной стороны, и эффективности их реализации на практике - с другой. Рассмотрение функций прокурора через призму соотношения «форма-содержание» позволит: четко соотнести криминалистическое содержание надзорных функций с ее уголовно-процессуальной, административно-правовой формой, т.е. полномочиями; а также ясно определить цели и степень эффективности регулирующего воздействия прокурора на процессы борьбы с преступностью.

Рассматривая, к примеру, через указанное соотношение одну из важнейших целей деятельности прокурора - управляющее (регулирующее) воздействие на процессы выявления и доказывание преступлений, можно констатировать, что управление - это выработка и осуществление регулирующего воздействия на объект. Управленческая деятельность прокурора носит властно-распорядительный характер, предполагает использование средств процессуального и административно-правового воздействия на расследование и реализуется через осуществление процессуального руководства указанной деятельностью.

Мы разделяем мнение о том, что понятие «контроль» в юридической науке охватывает не только собственно контрольную, но и остальные функции управленческого цикла: это и организационно-подготовительные функции, это и регулирование совместной деятельности, это и функция устранения нарушений и причин, способствовавших их возникновению.

Управление в деятельности прокурора - это, соответственно, с одной стороны, «контроль качества» результатов деятельности объекта надзора, а с другой - активное формирование планомерности, эффективности и методичности данной деятельности, т.е. регулирование, организация и

руководство основными параметрами поднадзорной деятельности субъектов осуществления борьбы с преступностью. Формирование планомерности, методичности и эффективности деятельности поднадзорных органов можно рассматривать как активную разновидность управления.

«Контроль качества» при изучении прокурором материалов, уголовных дел и т.д. направлен, прежде всего, на выявление процессуальных нарушений для последующего их своевременного устранения и предупреждения. Данному контролю, конечно, в первую очередь присуща именно информационная составляющая. Но в связи с тем, что контроль является неотъемлемым элементом государственной власти, ему присущ и управленческий аспект. Ведь информация инициирует и обеспечивает организацию деятельности субъектов воздействия. В этой связи контроль как таковой является организующим элементом. Организующий (организаторский, регулирующий, управленческий) контроль, в отличие от информационного - активен. Это управляющее воздействие прокурора: а) на процесс выявления противоправных фактов; б) на процесс формирования судебных доказательств; в) их актуализацию в процессе доказывания и иной процедурной реализации.

Таким образом, контроль и управление со стороны прокурора процессами реализации правовой информации в уголовном процессе представляют собой важнейшую криминалистическую составляющую надзорной деятельности прокурора при осуществлении им процессуального руководства расследованием. В своей сущности контроль и управление информационными процессами доказывания со стороны прокурора составляет содержание понятия «процессуальное руководство расследованием», его криминалистическую составляющую, благодаря которой мы и можем говорить об эффективности прокурорского надзора.

При осуществлении общенадзорной деятельности (в широком смысле этого слова) вопрос с определением ее эффективности стоит несколько иначе, т.к. здесь нет четко очерченных уголовно-процессуальных полномочий прокурора.

Вместе с тем с учетом изложенного можно говорить о следующих предпосылках и факторах, определяющих и обуславливающих эффективность общей надзорной работы:

а) знать поставленные Генеральным прокурором актуальные задачи по надзору за исполнением законов;

б) знать приказы и указания Генерального прокурора, в которых определяются основные пути, методы и способы выявления нарушения законов;

в) знать объекты (органы, предприятия), надзор за законностью в деятельности которых осуществляет прокурор;

г) ориентироваться в урегулированных правом общественных отношениях (правовых сферах);

д) ориентироваться в нормативно-правовых актах, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор;

е) знать типичные нарушения законодательства;

ж) знать источники сведений о допущенных нарушениях;

з) ориентироваться в видах документов и материалах (в том числе формах статистических отчетов), отражающих исполнение тех или иных правовых предписаний и содержащих сведения, необходимые прокурору;

и) знать круг основных вопросов, на которые необходимо дать ответы при проведении проверок исполнения законов.

Очевидно, что помимо этих общих положений, существуют и специфические факторы, вытекающие из различной природы правоотношений, охватываемых предметом прокурорского надзора.

При этом организационно-управленческий аспект общенадзорной работы прокурора охватывает различные мероприятия по организации аналитической работы, созданию банка данных о выявленных нарушениях (определение источников, содержащих сведения об исполнении тех или иных законов, разработка схемы анализа полученных о них данных). Сюда же относятся вопросы прокурорской методики и тактики, организации труда и, что важно применительно к рассматриваемой проблеме - использование специальных познаний (форма и порядок привлечения специалистов и пр.), координация и планирование совместной с ними работы.

Только такого рода целенаправленность прокурорских действий, логическая увязка выявленных нарушений, специальных познаний и мер прокурорского реагирования позволяют обеспечить полноту, объективность и эффективность проверки.

Под специалистами обычно понимают лицо, которое владеет в силу своей профессиональной подготовки определенными знаниями и выполняет конкретный вид трудовой деятельности. Особое место здесь занимает судебный эксперт. А в силу того, что вопросы своевременного выявления нарушений законодательства РБ, а также профилактики правонарушений и преступлений должны являться базовыми направлениями в деятельности не только органов прокуратуры и контрольно-ревизионных органов, но и в том числе и экспертных учреждений - вопросы координации их усилий в исследуемом направлении - это острая потребность сегодняшнего дня.

В настоящее время эксперт является обязательным звеном в цепочке выявления, расследования и судебного доказывания преступлений. Но экспертная деятельность - это не только собственно процессуальная деятельность (в том числе профилактическая экспертная инициатива в соответствии со ст. 226 УПК), но и важнейшая составляющая государственной профилактической функции всех субъектов правоприменения, направленная на выявление, пресечение, профилактику и процессуальную реализацию выявленных уголовно-релевантных фактов. К сожалению, в настоящее время именно эта функция в Республике Беларусь нуждается в поддержке и развитии. Статус эксперта в указанном аспекте ошибочно не рассматривается с позиций государственной пользы. Следует отметить, что ранее (с 1986 г. по 1991 г.) существовал механизм централизованной подготовки, реализации, контроля выполнения профилактических предложений экспертных учреждений, чем достигался значительный эффект в деле борьбы с преступностью. Предложения

экспертных учреждений находили свою реализацию как в форме организационных решений, так и в процессе нормотворчества. В настоящее время такого отлаженного и оперативного механизма нет.

Вместе с тем, совершенно очевидным является то обстоятельство, что ***правонарушения государству легче и экономически целесообразнее предотвращать, чем нести бремя выявления, расследования и доказывания***, требующего значительных материальных затрат и соответствующих людских ресурсов. Для примера экспертиза одной партии контрафактной продукции, которая в последующем не может быть реализована в доход государства, может стоить бюджету страны десятки и даже сотни миллионов рублей. Чаще всего эти затраты не компенсируются. Аналогичных примеров можно привести множество. Именно здесь органы прокуратуры Республики Беларусь должны проявлять большую креативность в работе - являться основным потребителем экспертно-профилактической деятельности судебно-экспертных учреждений страны. С другой стороны практика показывает и обратную связь - отсутствие помощи специалистов вызывает заметное снижение эффективности надзорной деятельности прокуроров. Юрист в силу объективных причин оказывается не в состоянии глубоко проанализировать специфическое отраслевое законодательство, и, соответственно, многочисленную нормативную базу, регулирующую те или иные общественные отношения. В силу этих же причин невозможно полностью оценить специфические технологические, экономические и т.д. факторы. Как следствие - затруднено выявление нарушений закона, признаков совершенного преступления, его причин и условий, требующих устранения. Ведь иногда в подготовке к совершению правонарушений участвуют и недобросовестные должностные лица и специалисты контролирующих органов, обеспечивающих «прикрытие» незаконной деятельности. Преступления нередко умело скрываются с использованием пробелов отраслевого законодательства, а иногда пробелы намеренно создаются разработчиками ведомственных нормативно-правовых актов. В такой ситуации значительно усиливается латентность правонарушений. В этой связи, исключительную актуальность представляет вопрос реального создания системы криминалистического обеспечения надзорной деятельности прокуратуры с широким использованием потенциала профильных экспертных подразделений.

Данный вопрос представляет актуальность еще и в разрезе профилактических предложений судебных экспертов, которые пока не находят своей дальнейшей реализации в деятельности правоохранительных органов и организаций отраслевых министерств и ведомств. К примеру, анализ практики производства судебных строительно-технических экспертиз за 2004-2008 гг. показывает, что из всего объема исследованных объектов (около 2000 в год) ни разу не подтвердилось декларированное (документально подтвержденное) высокое качество выполнения строительных и иных работ. Фактически во всех случаях выявляется повальное нарушение СНиПов, стандартов, требований инструкций, указаний, приказов и т. д. И это притом, что несчастные случаи на строительных объектах, хищения, злоупотребления все чаще и чаще являются

предметом расследования со стороны соответствующих органов и рассмотрения судами уголовных дел. Кроме того, результаты проведенных судебных строительно-технических экспертиз даже по гражданским делам и делам о хозяйственных спорах часто свидетельствуют о наличии признаков преступлений, в том числе способных повлечь несчастный случай. Однако нет информации о том, чтобы указанные факты становились предметом разбирательства со стороны органов уголовного преследования, то есть в рамках уголовного процесса. Таким образом, теряется неотъемлемая связь между системой выявления и процессуальной реализации выявленных противоправных фактов на различных стадиях и этапах гражданского и уголовного процессов. В этом, в значительной степени, и состоит профилактическо-криминалистическая составляющая судебной экспертизы и ее связь с системой правоприменения.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что для повышения эффективности прокурорского надзора требуется активная реализация прокурором криминалистических знаний, методов и методик, то есть однозначный вывод о том, что криминалистическая и экспертная поддержка деятельности прокурора позволит последнему более системно и глубоко осуществлять свои полномочия. Судебно-экспертные учреждения страны, равно как и иные специалисты обязаны обеспечивать участие квалифицированных специалистов в общенадзорной и иной деятельности органов прокуратуры по ряду направлений:

1. При организации планирования и осуществлении общенадзорных проверок (на основе данных экспертно-профилактической деятельности судебно-экспертных учреждений возможен выбор наиболее криминогенных объектов и направлений общенадзорной работы; определение круга наиболее проблемных и значимых вопросов, подлежащих проверке, способов и методов выявления нарушений с привлечением специалистов в области криминалистики и судебной экспертизы; разработка ориентирующих перечней признаков тех или иных правонарушений и т.д.). Примером может служить результат анализа организационных и правовых условий осуществления оценочной деятельности на основе экспертной практики. Экспертами НИИКиСЭ Министерства юстиции Республики Беларусь выявлены условия, способствующие причинению вреда незаконными действиями оценщиков экономическим интересам государства. Это явилось следствием того, что разработка ведомственных нормативно-правовых актов выполнялась узкими специалистами и фактически никем не оценивалась с позиции криминалистической профилактики и соответствующих возможностей регулирующего воздействия прокурорского надзора. Результаты проделанной работы могут служить ориентирующей информацией для участия в работе межведомственной рабочей группы, созданной по поручению Совета министров Республики Беларусь. Эти же данные можно использовать в ходе планирования общенадзорных проверок по крупным предприятиям, подлежащим акционированию или приватизации. Причем на этапе планирования и подготовки общенадзорных проверок на основе обобщения экспертных данных можно четко определить круг значимых признаков для

выявления фактов мошенничества, причинения вреда путем реализации государственного имущества по заниженным ценам и т.д. Оперативность и результативность таких проверок, полагаем, существенно повысится.

Можно также привести пример, когда экспертом-дорожником, исходя из его специальных знаний и навыков, серьезные нарушения, допущенные при строительстве участка дороги на ул. Кальварийской в г. Минске, были выявлены непосредственно в ходе осмотра. Без специалиста данный факт остался бы незамечен или потребовал бы от прокурора значительных затрат сил и времени на изучение отраслевого законодательства.

2. При осуществлении системного анализа результатов общенадзорных проверок, расследования уголовных дел, рассмотрения дел судами, материалов экспертной практики и, как итог, формирования консолидированных решений, направленных на установление режима законности в стране. Примером может служить профилактический отчет НИИКиСЭ по преступлениям, предметом посягательства которых являются мобильные телефоны. В данном отчете содержатся сведения, позволяющие максимально повысить эффективность расследования дел данной категории и тем самым значительно снизить количество совершаемых преступлений. Особенности системного анализа, который без участия специалистов невозможно обеспечить, состоят в том, что достигается кумулятивный эффект, создающий условия невыгодности и высокого риска ответственности при совершении подобных преступлений. Следует отметить, что ценность профилактических предложений значительно повышается за счет комплексного анализа проблемы.

В качестве основы для формирования планов общенадзорных проверок, а также в целях обеспечения органов, осуществляющих общий надзор, актуальной информацией о выявленных экспертным путем способах совершения преступлений, о причинах и условиях, способствующих совершению правонарушений различных видов, НИИКиСЭ в 2008 г. были подготовлены отчеты. В отчетах отмечены пути экспертной профилактики и возможные способы предупреждения правонарушений и преступлений отдельных видов, а также справочная информация для должностных лиц, осуществляющих проверки и расследование по фактам обрушений зданий (сооружений).

Такого рода информация (использование специальных познаний «сведущих лиц») может и должна являться для прокурора не только ориентирующей, но и базовой для организаций проведения эффективных общенадзорных проверок. Но здесь следует предостеречь от целого ряда сложившихся стереотипов по поводу применения этих специальных познаний. Многолетнее обращение автора с прокурорами с мест убеждает в том, что отсутствие у них четких представлений о должном, возможном и запрещенном толкает их на некую имитацию надзора вместо действенных мер по установлению искомых обстоятельств и фактических данных. Это касается прежде всего назначения экспертиз, специальных исследований и т.д. в области экономики. На этом следует остановиться подробнее.

Прокуроры прибегают к помощи специалистов на разных этапах работы: при подготовке к проверке, особенно проводимой впервые, при оценке материалов, поступивших из контролирующих органов, если необходимо ее углубить и для этого требуется дать поручение об анализе документов, отчетных данных, носящих предметный характер; в случае необходимости исследования образцов, проб материалов. Эта помощь выражается в следующих формах.

□ Часто прокурору необходимы консультации сведущих лиц о технических особенностях, технологических процессах, документообороте с тем, чтобы определиться в направлении требований к тем специалистам, которые могут решить поставленный вопрос.

В данном случае мнение специалиста (эксперта) не нуждается в официальном документальном подтверждении, ибо решение принимает прокурор на предварительной стадии работы. Представляется обоснованным обращение за консультациями не только в судебно-экспертные учреждения, но и в научные или учебные заведения, в контрольно-ревизионные учреждения либо органы.

□ Помощь специалистам нужна для фиксации тех или иных фактов производственной, хозяйственной деятельности, имеющих значение для установления самого события правонарушения.

□ Наиболее значимой является проверка достоверности интересующих прокурора сведений специалистами соответствующей отрасли знания (изучение технологических процессов, бухгалтерской документации, осмотр и оценка технических устройств и технологического оборудования, проведение соответствующих анализов и т.д.).

Если прокурорская проверка проводится с участием специалистов, то необходимо поручать им выполнение только тех действий, которые входят в круг их обязанностей и не затрагивающих вопросы юридической оценки тех или иных фактов. Специалисты в этом случае могут:

- консультировать прокурора по самым разным сторонам деятельности проверяемого объекта;
- проводить проверочные действия по установлению фактов неправового характера, связанных с использованием законов и позволяющих решать необходимые для прокурора вопросы;
- делать расчеты, проводить анализы, брать пробы и т.д.;
- устанавливать соответствие производственных процессов техническим условиям и требованиям;
- проверять техническое состояние машин и механизмов;
- определять сумму причиненного ущерба.

При этом прокурор должен (не подменяя специалиста) четко знать, что последний хочет установить и каким способом. К сожалению, этой стороне деятельности прокурора в порядке общего надзора не уделяется сколько-нибудь значительного внимания. Не ведутся научные исследования; их отсутствие сковывает прокуроров, заставляет обращаться к «доморощенной» практике.

Процесс увеличения эффективности прокурорского надзора может и должен идти и по линии заимствования рекомендаций криминалистики, в частности, положений методики и тактики расследования преступлений экономического характера. Знание прокурором способов совершения таких опасных посягательств на экономическую систему, как присвоение вверенных средств путем внесения подлогов в бухгалтерские документы, всевозможных манипуляций, связанных с неуплатой налогов, хищений, злоупотреблений служебным положением и т.д. вводит в прокурорские методические рекомендации элементы научного целеполагания, упорядочивает представление прокурора о связи выявленных, а подчас просто лежащих на поверхности нарушений с преступлениями, а поэтому влияет на результативность мер прокурорского реагирования. В этом смысле прокурора как охранителя закона действительно не может заменить ни один из существующих органов государственного контроля.

Особое место среди форм специальных познаний в общенадзорной деятельности прокуратуры представляет собой право прокурора требовать проверок и ревизий предприятий, организаций в связи с поступившими в органы прокуратуры сообщениями и материалами. На практике выделяются следующие основания назначения ревизий и специсследований:

- факты злоупотребления должностных и материально ответственных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, руководителей и иных уполномоченных лиц государственных предприятий, учреждений;
- факты нецелевого использования, невозвращения средств бюджета соответствующего уровня, представленных хозяйствующим субъектам, основанным на частной форме собственности;
- неисполнение требований законодательства об оценке подлежащего приватизации, изъятию, аресту и т.д. имущества, о проверке его фактического наличия;
- неисследование обстоятельств выявленных нарушений причинно связанных с другими имевшими место в иных предприятиях, организациях (непроведение так называемых встречных проверок);
- обоснованное возражение лица, допустившего правонарушение, о проверке его объяснений, опровергающих возникшее подозрение.

Ревизия (равно как и специсследование) как средство собирания фактических данных о допущенных правонарушениях - одно из важнейших способов утверждения принципов законности, противопоставление преступному напору мер адекватной защиты экономической безопасности. С помощью ревизий (специсследований) вскрываются наиболее опасные противоправные действия. Выделяя базисные положения закона и грамотно используя помощь специалистов (судебных экспертов), можно если не предотвратить, то значительно минимизировать криминальную нагрузку на экономику при одном условии - достаточной научной и методической проработки этих вопросов. Для методического обеспечения следует:



- разработать методику выявления нарушений экономической направленности (равно как и иных направлений регулирующего воздействия прокурорского надзора) «на выходе» хозяйственной деятельности; исключить из надзорной практики трудоемкий, требующий специальной экономической подготовки анализ сопряженных показателей, связанных с необходимостью исследования балансов, первичных документов, характеризующих повседневную, оперативную деятельность. Экономическая безграмотность прокуроров направляет их по неэффективному, а нередко ложному пути. Необходимо добиваться такого положения, чтобы прокурор, будучи «специалистом по законности», усмотрев признаки противоправной деятельности, поручал бы соответствующим специалистам проверить эту информацию по технологической цепочке;
- разработать методические указания по организации межведомственного взаимодействия с контрольно-ревизионными органами, судебно-экспертными учреждениями по организации банка данных обновляемых контролирующими органами экономических (равно как и иных) правонарушений, их анализу и принятию в конечном результате действенных мер прокурорского реагирования.

Создание подобного рода современных методик осуществления общенадзорной деятельности позволит значительно оптимизировать деятельность прокуратуры:

- перейти от сплошного или случайного надзора к принципу проблемного надзора с выделением приоритетов на ближайшие три-четыре года с необходимой корректировкой и корреляцией при изменении ситуации. Это позволит не распылять силы на второстепенные, ничего не меняющие в состоянии законности вопросы;
- инициативный надзор сосредоточить на исполнении базовых (а не технологических) положений законодательства о государственной собственности, земельного, бюджетного, налогового, таможенного законодательства, от надлежащего исполнения которых зависит в значительной мере экономическая независимость страны;
- выдвинуть во главу угла реальную ответственность конкретных виновников нарушений и возмещение им ущерба.

Рубис, А.С. Использование специальных познаний в прокурорском надзоре - путь к повышению его эффективности (теоретико-прикладные аспекты)

/ А.С.Рубис // Правосудие и прокурорский надзор в Республике Беларусь: законодательство и практика применения : сб. науч. трудов. / редкол. : А.В. Барков [и др.] - Минск : БГУФК, 2010.-С.287-296.